Deutscher Bundestag **Drucksache 17/6209**

17. Wahlperiode

(zu Drucksache 17/6055)
15. 06. 2011

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie und zur Änderung des Bundeswasserstraßengesetzes – Drucksache 17/6055 –

Gegenäußerung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates

Die Bundesregierung äußert sich zur Stellungnahme des Bundesrates wie folgt:

Zu Nummer 1 (Artikel 1 Nummer 5, § 45a Absatz 2 WHG)

Dem Vorschlag wird zu den Buchstaben a und b nicht zugestimmt. Zu Buchstabe c wird dem Vorschlag mit der Maßgabe zugestimmt, dass die Wörter „für die jeweiligen Arten und ihre Lebensräume“ gestrichen werden.

§ 45a Absatz 2 WHG konkretisiert die grundlegenden Bewirtschaftungsziele nach Absatz 1, indem er die wesentlichen Maßnahmen beschreibt, die zur Erreichung dieser Bewirtschaftungsziele zu treffen sind. Im Hinblick auf die konkreten und zum Teil auch weitergehenden Anforderungen, die in den §§ 45c bis 45e und 45h in Verbindung mit den jeweiligen Anhängen der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie (MSRL) geregelt sind, handelt es sich bei den in Absatz 2 aufgeführten Maßnahmen um keine abschließende Aufzählung. Dies wird durch die Verwendung des Wortes „insbesondere“ im Einleitungssatz verdeutlicht.

Der vorgeschlagene Zusatz „wo durchführbar“ in § 45a Absatz 2 Nummer 1 ist entbehrlich. § 45a Absatz 2 beschreibt nur die wesentlichen Maßnahmen, die zur Erreichung der Bewirtschaftungsziele zu treffen sind. Die Vorschrift trifft keine Regelungen dazu, unter welchen Voraussetzungen bestimmte Maßnahmen nicht zu treffen sind. Dies ergibt sich vielmehr im einzelnen aus § 45g Absatz 2. Soweit die Wiederherstellung geschädigter Meeresökosysteme objektiv unmöglich ist, besteht auch ohne ausdrückliche Klarstellung keine entsprechende Verpflichtung nach § 45a Absatz 2 Nummer 1. Dies gilt im Übrigen entsprechend in den sonstigen Fällen des § 45a Absatz 2, in denen der vorgeschlagene Zusatz ebenfalls fehlt.

Im Sinne einer 1:1-Umsetzung des Artikels 1 Absatz 2 Buchstabe b der MSRL wird der Einfügung des Wortes „signifikante“ nach dem Wort „Ziel“ in § 45a Absatz 2 Nummer 2 zugestimmt. Die genannte Richtlinienvorschrift enthält den Zusatz „für die jeweiligen Arten und ihre Lebensräume“ dagegen nicht. Der Zusatz ist auch unzutreffend, da nach Absatz 2 Nummer 2 auch nachteilige Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit und die zulässige Nutzung des Meeres ausgeschlossen werden sollen. Dass entsprechende Maßnahmen zur Vermeidung nachteiliger Auswirkungen auf die Meeresökosysteme und die biologische Vielfalt auf die jeweils betroffenen Arten und ihre Lebensräume zu begrenzen sind, ergibt sich im Übrigen auch ohne den vorgeschlagenen Zusatz bereits aus Sinn und Zweck der derzeitigen Fassung des Absatzes 2 Nummer 2.

Zu Nummer 2 (Artikel 1 Nummer 5, § 45a Absatz 2a – neu – WHG)

Dem Vorschlag wird nicht zugestimmt.

Der in Artikel 1 Absatz 3 angesprochene Aspekt der nachhaltigen Meeresnutzung wird bereits durch § 45a Absatz 2 Nummer 3 umgesetzt. Zudem ist dieser Aspekt nach § 45b Absatz 2 bereits in den Begriff des guten Zustands, dessen Erreichung eines der beiden Hauptziele der Bewirtschaftung der Meeresgewässer nach § 45a Absatz 1 Nummer 2 ist, integriert. Der Vorschlag zielt darauf ab, den Aspekt der nachhaltigen Nutzung inhaltsgleich zweimal zu wiederholen (in Satz 1 und am Ende des Satz 2). Hierfür besteht kein Erfordernis. Dass auch der Umsetzung der MSRL im deutschen Recht der Ökosystemansatz zugrunde liegt, ergibt sich aus der Gesamtheit der ökosystembezogenen Regelungen im neuen Abschnitt 3a in Verbindung mit den maßgeblichen Anhängen der MSRL; im Verhältnis zu diesen konkreten Vorgaben hätte die ausdrückliche Nennung des Ökosystemansatzes keinen hierüber hinausgehenden eigenständigen Regelungsgehalt. Vor diesem Hintergrund bedarf es der ausdrücklichen Nennung des Ökosystemansatzes in § 45a Absatz 2a (neu) nicht.

Zu Nummer 3 (Artikel 1 Nummer 5, § 45d Satz 3 WHG)

Dem Vorschlag wird nicht zugestimmt.

Die Vogelschutzrichtlinie kennt den Begriff des günstigen Erhaltungszustands nicht. Insofern werden in Bezug auf die

europäischen Vogelarten auch keine Kriterien für die Festlegung eines solchen Zustands bestimmt, wie dies in Artikel 1 Nummer 5 (§ 45d Satz 3 WHG) des Gesetzentwurfs vorausgesetzt wird. Das bedeutet allerdings nicht, wovon der Vorschlag auszugehen scheint, dass bei meeresspezifischen Maßnahmen die Auswirkungen auf Vögel nicht einzubeziehen wären. Artikel 1 Nummer 5 (§ 45d Satz 3 WHG) des Gesetzentwurfs dient lediglich dazu, Doppelarbeit bei der Kriterienbildung zu vermeiden.

Zu Nummer 4 (Artikel 1 Nummer 6 Buchstabe a, § 62 Absatz 4 Nummer 1 bis 6 WHG)

In den Verordnungen der Länder bestehen teilweise deutlich voneinander abweichende Regelungen. Die Bundesregierung wird aber im Rahmen des Verordnungsgebungsverfahrens zur künftigen Bundesverordnung über Anlagen zum Umgang mit wassergefährdenden Stoffen sicherstellen, dass im Zusammenhang mit den in § 62 Absatz 4 WHG vorgesehenen Ermächtigungen Regelungen vermieden werden, die weder fachlich gerechtfertigt noch verhältnismäßig sind. Die Bundesregierung beabsichtigt insgesamt nicht, über das Anforderungsniveau der bestehenden landesrechtlichen Regelungen hinaus zu gehen, sondern dieses zu harmonisieren. Es werden auch angemessene Übergangs- und Bestandsschutzregelungen für die derzeitigen Betreiber geschaffen, um unzumutbare Belastungen zu vermeiden.

Zu Nummer 5 (Artikel 1 Nummer 7 – neu –, § 107 – neu – WHG)

Dem Vorschlag wird in der Zielrichtung mit folgenden Maßgaben zugestimmt:

Der vorgeschlagene neue § 107 WHG wird abgelehnt. Stattdessen wird ein § 23 Absatz 3 – neu – vorgeschlagen, der wie folgt gefasst wird:

„Solange und soweit die Bundesregierung von der Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen nach Absatz 1, auch in Verbindung mit § 46 Absatz 2, § 48 Absatz 1 Satz 2, § 57 Absatz 2, § 58 Absatz 1 Satz 2, § 61 Absatz 3, § 62 Absatz 4 und § 63 Absatz 2 Satz 2, keinen Gebrauch macht, gelten die landesrechtlichen Vorschriften, soweit sie den Vorgaben dieses Gesetzes nicht widersprechen."

Zudem wird ein § 24 Absatz 3 (neu) vorgeschlagen, der wie folgt gefasst wird:

„Solange und soweit die Bundesregierung von der Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen nach Absatz 1 keinen Gebrauch macht, gelten die landesrechtlichen Vorschriften, soweit sie den Vorgaben dieses Gesetzes nicht widersprechen".

Die Bundesregierung unterstützt grundsätzlich das Anliegen der Länder klarzustellen, dass allein durch die genannten Rechtsverordnungsermächtigungen für die Bundesregierung keine Sperrwirkung für entsprechende landesrechtliche Regelungen besteht. Hieran wurden Zweifel geäußert, obwohl in der Begründung zum neugefassten § 23 WHG durch das Gesetz zur Neuregelung des Wasserrechts vom 31. Juli 2009 (BGBl. I, S. 2585) ausgeführt ist: „Bis zum Inkrafttreten der entsprechenden Bundesverordnungen gelten in den Regelungsbereichen des § 23 die bestehenden und künftigen landesrechtlichen Vorschriften, soweit sie den Vorgaben dieses Gesetzes entsprechen." Die Bundesregierung sieht ein Bedürfnis der Länder nach Fortgeltung und Fortschreibung des Landesrechts in den Fällen, in denen die Bundesregierung noch nicht oder nur teilweise von der Rechtsverordnungsermächtigung Gebrauch gemacht hat. Allerdings sollte dies nicht durch eine zusammenfassende Verordnungsermächtigung zugunsten der Länder am Ende des WHG erfolgen, die sich auf mehrere Ermächtigungen bezieht. Die Öffnungsklauseln zugunsten der Länder sollten – wie in bisherigen Beispielen der Staatspraxis – jeweils als neue Absätze an die jeweilige Verordnungsermächtigung des Bundes in den genannten Vorschriften des Wasserhaushaltsgesetzes angefügt werden. § 23 Absatz 1 WHG ist die allgemeine Rechtsverordnungsermächtigung, auf die in den übrigen im neu vorgeschlagenen Absatz 3 genannten Vorschriften verwiesen wird. Deshalb ist hier der richtige Ort für die Klarstellung. Im Übrigen bedarf es keiner bundesrechtlichen Ermächtigung der Länder, sondern die Klarstellung, dass die (derzeitigen und künftigen) Landesvorschriften gelten, reicht aus. Schließlich soll aber zusätzlich ausdrücklich festgelegt werden, dass die landesrechtlichen Vorschriften nur dann gelten, wenn sie den Vorgaben des Wasserhaushaltsgesetzes nicht widersprechen. Es liegt im Bundesinteresse, dass klargestellt wird, dass keine vom Bundesrecht abweichenden, sondern dieses lediglich ergänzende Länderregeln fortbestehen oder neu entstehen.

Der neue § 24 Absatz 3 WHG ist notwendig, da § 24 Absatz 1 WHG eine eigenständige Verordnungsermächtigung enthält, die nicht auf § 23 Absatz 1 WHG verweist.

Zu Nummer 6 (Artikel 2 Nummer 5a – neu –, § 45 Absatz 6 Satz 1 und 2 – neu – BNatschG)

Dem Vorschlag wird nicht zugestimmt.

§ 45 Absatz 6 BNatSchG ist, soweit er eine Zuständigkeitsregelung trifft, nach Artikel 84 Absatz 1 Satz 2 GG einer abweichenden Regelung durch die Länder zugänglich. Insofern besteht kein Bedürfnis nach einer bundesgesetzlichen Anpassung.

Zu Nummer 7 (Artikel 4 Nummer 2 und 4 Buchstabe b, § 7 Absatz 3, § 12 Absatz 6 WaStrG)

Dem Vorschlag wird nicht zugestimmt.

Die vorgesehene Änderung der §§ 7 und 12 WaStrG führt, anders als in der Begründung des Bundesrates dargestellt, nicht dazu, dass die Wasser- und Schifffahrtsdirektionen in Naturschutzgebieten und bei Naturschutzfragen ohne Beteiligung der Landesbehörden, insbesondere der Naturschutzbehörden, entscheiden können. Die Wasser- und Schifffahrtsdirektionen unterliegen auch nach der Gesetzesänderung den bundesrechtlich vorgeschriebenen Beteiligungspflichten, insbesondere denen nach dem Bundesnaturschutzgesetz.

Mit der Gesetzesänderung wird eine Unklarheit in der bestehenden Gesetzeslage beseitigt, die von der Rechtsprechung geklärt wurde, die aber in der Praxis immer noch zu Rechtsstreitigkeiten führt und daher der gesetzlichen Klärung bedarf. Bereits nach dem vom Bundesrat zitierten Urteil des BVerwG vom 16. Januar 1968 („Forstpolizeiurteil") ist die hoheitlich handelnde Wasser- und Schifffahrtsdirektion zwar grundsätzlich an das materielle Landesrecht gebunden, unterliegt aber nicht dem landesbehördlichen Vollzug. Diese Rechtsprechung hat das Bundesverwaltungsgericht fortge-

setzt in seinem ebenfalls vom Bundesrat zitierten Urteil vom 25. September 2008 (Az. 7 A4/07). Danach gilt die Ausnahme vom landesbehördlichen Vollzug weiterhin, sofern sich dies aus dem jeweiligen Fachrecht ergibt. Maßgebende Vorschrift im Wasserstraßenrecht ist insofern § 48 WaStrG. Dieser erfasst nach der Rechtsprechung auch anlagenbezogene Unterhaltungsmaßnahmen im Sinne der §§ 7 und 8 WaStrG sowie diesbezügliche naturschutzrechtliche Genehmigungen oder Befreiungen (vgl. OVG Magdeburg Beschluss vom 28. Oktober 2008 2 M 195/08). Lediglich für eine Form der Gewässerunterhaltung, nämlich für die Baggerarbeiten im Gewässer, fehlt bisher eine eindeutige Aussage der Rechtsprechung. Für Baggerarbeiten im Gewässer greift aber in Bezug auf die Bedürfnisse der Wasserwirtschaft ohnehin § 4 WaStrG bzw. Artikel 89 Absatz 3 GG ein, d. h. es ist ein Einvernehmen, also die Zustimmung, der zuständigen Landesbehörden erforderlich.

Um den Bedenken des Bundesrates dennoch Rechnung zu tragen, wird vorgeschlagen, § 7 Absatz 3 und § 12 Absatz 6 WaStrG jeweils um folgenden Satz zu ergänzen:

„Die in diesem Gesetz und anderen bundesrechtlichen Vorschriften geregelten Beteiligungspflichten bleiben hiervon unberührt.“

Zu Nummer 8 (Artikel 4a – neu –, § 8 Absatz 2 Satz 1 und 2 KrW-/AbfG)

Dem Vorschlag wird zugestimmt.

Der Titel des Gesetzes ist dann um den Zusatz „und des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes“ zu ergänzen.

Zu Nummer 9 (Zum Gesetzentwurf insgesamt)

Die Arbeiten zur Durchführung der Richtlinie in den deutschen Meeresgewässern machen gute Fortschritte, so dass davon auszugehen ist, dass die in der Richtlinie festgelegten Fristen eingehalten werden. So werden zeitnah insbesondere sehr weit fortgeschrittene Entwürfe für die Anfangsbewertung von Nord- und Ostsee sowie eine Skizze zu den Berichten „Guter Umweltzustand“ und „Umweltziele“ vorgelegt. Alle beteiligten Behörden des Bundes und der Länder koordinieren hierbei ihr Vorgehen wie in der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie vorgesehen. Die zeitnahe Vorlage einer unterschriftsreifen Fassung des geplanten Verwaltungsabkommens als Grundlage für diese Koordinierung ist bei kooperativem Verhalten aller Beteiligten möglich.



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin, www.heenemann-druck.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333